

UN VIAJE POR LA HISTORIA: LOS ANTIGUOS GABINETES PROVINCIALES DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Por D. LUIS DÍAZ BERNARDO

*Profesor Asociado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Extremadura*

Resumen

La preocupación por la seguridad y salud en el trabajo no es de reciente aparición y, aunque en tiempos muy lejanos apareció una incipiente legislación en la materia, no ha sido hasta la segunda mitad del s. XX cuando se ha producido un intervencionismo estatal sin el cual los índices de siniestralidad, aunque altos, hubieran sido incontrolables. La aprobación del Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo en el año 1971 propició la creación de los Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, dotados de personal técnico muy especializado. Su labor de asesoramiento y formación a las empresas y trabajadores, a la Inspección de Trabajo como órgano técnico asesor, fue encomiable. Sus funcionarios recorrieron las carreteras de la época, de pueblo en pueblo, formando a los trabajadores y promoviendo la prevención de riesgos laborales en los lugares de trabajo. Con la nueva estructura territorial surgida de la Constitución Española de 1978, al exigir a los poderes públicos garantizar la seguridad e higiene en el trabajo, las competencias en materia de prevención de riesgos laborales se transfirieron a las comunidades autónomas que crearon institutos especializados. El resultado ha sido muy bueno, con una reducción de la siniestralidad laboral muy significativa, con la mayor especialización de su personal técnico, habilitado para actuaciones de vigilancia, control y comprobación de las condiciones de trabajo. La evolución del Sistema nos lleva de nuevo a su centralización, con la integración de todos los operadores en la materia en el futuro Organismo Estatal de la Inspección de Trabajo, Seguridad Social y Seguridad y Salud Laboral.

Abstract

Concern for safety and health at work is not emerging and, although in recent times appeared a fledgling legislation in the matter, was not until the second half of the

twentieth century when there has been a State intervention without which the rates of accidents, although high, would have been uncontrollable. The adoption of the National Plan for health and safety at work in 1971 led to the creation of cabinets technical provincial of the Institute national safety and health at work, equipped with highly specialized technical personnel. His work of advice and training to companies and workers, the Labour Inspectorate as a technical advisory body, was commendable. Its officers toured the highways of the era, from village to village, forming workers and promoting occupational risk prevention in the workplace. With the new territorial structure of the Spanish Constitution of 1978 by requiring public authorities ensure safety and hygiene at work, competencies in the area of occupational risk prevention were transferred to the autonomous communities which created specialized institutes. The result has been very good, with a reduction of the very significant work accidents, with the increased specialization of its technical staff, enabled actions of surveillance, control and verification of the conditions of work. The evolution of the system takes us back to its centralization, with the integration of all the operators in this field in the future, State Agency of inspection of work, Social Security and safety and occupational health.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO
- III. BREVE REFERENCIA A LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA

I. INTRODUCCIÓN

La preocupación por la prevención de los riesgos laborales en España se retrotrae a tiempos pretéritos. Desde las Ordenanzas Reales de Castilla de 1484, pasando por la Novísima Recopilación en 1806, es en el s. XIX cuando surge una incipiente legislación sobre la materia en España, constituyendo su norma más emblemática la Ley de Accidentes de Trabajo de 25 de junio de 1873, conocida como Ley Benot, que en su art. 6 establecía la obligación de que en las fábricas, talleres, fundiciones o mimas en las que trabajaran niños o niñas, el patrono debía tener un botiquín, además de contratar la asistencia de un médico cirujano que residiera a una distancia inferior a 10 km. Del centro de trabajo para «*atender los accidentes desgraciados que por efecto del trabajo puedan ocurrir*»¹. En su art. 8 preveía la creación de Jurados Mixtos² a los que la Ley les otorgaba protagonismo técnico en materia de seguridad y salud en el trabajo, al encomendarles el estudio y, si procede, la aprobación de las condiciones de trabajo en los centros de empleo. Igualmente, la Ley supone un hito en cuanto a la prohibición de trabajar a menores de 10 años y a mujeres menores de 17 años.

La industrialización de finales del s. XIX y principios del s. XX, fundamentalmente en la industria textil, implica el incremento de la producción y, como consecuencia, el incremento de los riesgos para la salud de los trabajadores por el aumento de los ritmos de trabajo. La evolución hasta nuestros días ha sido radical, pero no vertiginosa. Es a partir del último cuarto de siglo cuando los poderes públicos tomaron conciencia de la importancia de la protección de la salud de los trabajadores en el trabajo, motivado, fundamentalmente, por el alto índice de siniestralidad, fundamentalmente en sector de la construcción, y el alto precio para la sociedad. En 1970 se contabilizaron, en total y para todos los sectores productivos, 2.100.000 accidentes de trabajo, de los cuales 2.693 fueron mortales y 15.070 graves o muy graves, con un costo total que se estimó en 124.000 millones de pesetas de la época, lo que representaba el 7% de la Renta Nacional³. El incremento anual de la siniestralidad laboral fue incesante, pero la tendencia era la de aumento de los accidentes leves y disminución de

¹ Surge la figura del médico de empresa, pero vinculado por un contrato de arrendamiento de servicio, por lo que podía tener actividad pública o privada externa a la empresa.

² Los Jurados Mixtos lo integraban los obreros, patronos, maestros de escuela, médicos y era presidido por el Juez Municipal.

³ Enrique SÁNCHEZ RAMOS, «Treinta años de Historia», *Revista del I.N.S.H.T. Prevención, Trabajo y Salud*, n.º 12-2001, págs. 12-16.

los graves, incluso desde 1989 se produjo una disminución progresiva de los accidentes mortales. Esta era la situación hasta el año 1997 en el que se invirtió la tendencia, aumentando el total de accidentes de trabajo con baja en un 10% respecto del año anterior, doblando, a su vez, el incremento de éste año respecto de 1995⁴. Esta tendencia se mantuvo hasta final de siglo.

El alto índice de siniestralidad producía una pérdida de recursos humanos necesarios, fundamentalmente, en una época de despegue económico y de apertura del régimen franquista al exterior, con la pretensión no conseguida hasta 1986, de incorporarse a la C.E.E.

II. EL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

El Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, creado por Orden Ministerial de 9 de marzo de 1971 («B.O.E.» n.º 60 de 11 de marzo), fue un proyecto nacido con pretensiones de longevidad, aunque se le hubiese denominado Plan, que comprendía distintas acciones dirigidas a fomentar la protección de todos los trabajadores en el trabajo⁵.

Para entender la necesidad de este Plan y situarlo en el contexto social, conviene realizar una pequeña reseña sobre la situación económica de España en ese momento histórico.

El Plan de Estabilización económica de 1959 proporcionó prosperidad y estabilidad al país, pero a costa de provocar un fuerte malestar social. El régimen franquista, en sus últimos años, intentó compensar la falta de libertad sindical con un sistema muy protector del mercado de trabajo inspirado en la filosofía dirigista y paternalista del régimen, pero la crisis económica mundial producida por el súbito encarecimiento del petróleo era una realidad irreversible. Se produce el final de la edad de Oro del mercado laboral, con el incremento de los movimientos huelguistas y la salida a la luz de las principales centrales sindicales que existían en la clandestinidad. En este panorama, los empresarios más avisados percibieron la necesidad de la internacionalización de la economía, al darse cuenta de que España no estaba sola, aislada, en el universo económico. Se dio una coyuntura propicia para que el gobierno franquista firmará un acuerdo preferencial con la Comunidad Económica Europea (C.E.E.) el día

⁴ Federico DURÁN LÓPEZ, «El Nuevo Marco de la Prevención de riesgos laborales y el cambiante mundo del trabajo», *Revista del I.N.S.H.T. Prevención, Trabajo y Salud*, n.º 0-1999, págs. 4-9.

⁵ El impacto del Plan Nacional en el mundo laboral español iba a ser bastante importante, pues con anterioridad a él, generalmente, sólo los obreros que trabajaban para una gran empresa podían acceder a los servicios preventivos que les ofrecían los Servicios Médicos de Empresa a los nuevos servicios Técnicos de Seguridad que fueron creados en gran número de grandes empresas, pese a no ser obligatorios. De tal forma, que los trabajadores de la pequeña y mediana empresa no contaban con este tipo de protección en materia de seguridad y salud. Cristian CERÓN TORRE-BLANCA, «Historia de la Prevención de riesgos laborales en España desde el tardofranquismo a la Transición», *Rev. Baética, Estudios de Arte, Geografía e Historia*, 33, 2011, Univ. de Málaga.

29 de junio de 1970⁶ («B.O.E.» de 19, 22, 23, 24 de septiembre y «B.O.E.» n.º 227, de 22 de septiembre). La liberalización impuesta por el Plan de Estabilización de 1959 llevaba, irremediablemente, a nuestra economía hacia el libre mercado y al final de la autarquía.

En esta situación de crisis económica provocada por el encarecimiento del petróleo, la inflación se disparó, lo que incrementó las demandas salariales de los trabajadores. Las tensiones sociales se agudizaron. La crisis industrial presentaba sus primeros síntomas con una sucesión de expedientes de regulación de empleo. El desempleo crecía. Los inmigrantes regresaban por los efectos de la crisis en Europa. Pero, aún así, la economía crecía con fuerza. Era el efecto de inercia del éxito del Plan de Estabilización de 1959⁷.

Su extensión se produjo a todos los trabajadores, independientemente de la plantilla de la empresa. Hasta ese momento, sólo aquellas empresas que tuviesen más de 1.000 trabajadores estaban obligadas a crear su propio Servicio Médico de Empresa, y aquellas empresas que tuvieran entre 100 y 1.000 trabajadores, debían crearlo de manera mancomunada, como fijaba Decreto de 21 de agosto de 1956⁸, de creación de los Servicios Médicos de Empresa, cuya finalidad era la de conservar y mejorar la salud de los trabajadores dentro de los centros de trabajo, llevando a cabo actuaciones tendentes a la prevención de los riesgos laborales, tanto genéricos como específicos del puesto de trabajo, y a la protección de la salud de los trabajadores. Su Reglamento de aplicación se promulgó por Orden de 22 de diciembre de 1956 y posteriormente, se aprobó el Decreto 242/59 de 6 de febrero, que ampliaba el primitivo ámbito de aplicación, instituyendo los servicios médicos para amplios sectores del trabajo y coordinando especialmente sus funciones con las que realizan los seguros sociales y el Instituto Nacional de Previsión. Inspirándose en la Recomendación n.º 112 O.I.T. sobre los Servicios de Medicina del Trabajo en los lugares de empleo, ratificada el día 24 de junio del mismo año, los Servicios Médicos de Empresa se reorganizan mediante el Decreto 1.036/1959, de 10 de junio⁹, que deroga las normas anteriores y amplía la obligatoriedad de aquellos a las empresas de más de 100 trabajadores y a aquellas que, con una plantilla inferior, realizaran actividades que, a criterio de la Administración, realizaran actividades especialmente peligrosas, promul-

⁶ El acuerdo hizo que España pasase a ser país asociado a la C.E.E. con trato preferencial en comercio, la C.E.E. redujo un 30% los aranceles de la casi totalidad de los productos españoles, salvo para algunos que lo sería un 10%. Además, los productos españoles entrarían libres de todo obstáculo y se obtendrían reducciones de ciertos productos agrícolas. Este acuerdo rompió el aislamiento del franquismo en Europa.

El 29 de enero de 1973, se celebra la firma en el Castillo de Val Duchesse del protocolo adicional al Acuerdo Comercial Preferencial de 1970 entre la Comunidad Económica Europea (C.E.E.) y España dada la adhesión de tres nuevos Estados miembros a la C.E.E. (Dinamarca, Irlanda y Reino Unido).

⁷ Mariano GUINDAL, *El Declive de los Dioses*, Ed Planeta, 2011.

⁸ B.O.E. de 13 de diciembre.

⁹ B.O.E. de 22 de junio.

gándose posteriormente el correspondiente Reglamento¹⁰ por Orden de 21 de noviembre de 1959¹¹.

El Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo nace en cumplimiento de las directrices generales fijadas en el Decreto 2891/1970, de 12 de septiembre, por el que se crea el Consejo Superior de Higiene y Seguridad en el Trabajo como institución de la Seguridad Social¹², recogiendo tanto el aspecto funcional como el de ejecución y coordinación de acciones preventivas referidas fundamentalmente a la concienciación de la sociedad, a la normalización y racionalización de la gestión de accidentes de trabajo y de los medios y mecanismos de protección para su evitación, y a la integración y coordinación de las actuaciones que en esta materia venían realizando distintos organismos públicos¹³, en orden a evitar duplicidad y solapamiento de actuaciones, y la inseguridad jurídica que ello podía producir. Ya, entre los Servicios Sociales que se relacionan en el art. 25 de la Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966¹⁴ se menciona el de Higiene y Seguridad del Trabajo, por lo que por la Orden de 7 de abril de 1970 se encomienda a la Dirección General de la Seguridad Social la formulación y realización del Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo. El Plan se configura como un Servicio común de la Seguridad Social en el art. 20 e) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974¹⁵, carácter de Servicio común que se le reconoce igualmente en la Orden de 5 de abril de 1974¹⁶, que aprueba el estatuto del Personal del Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Se encuadra así la seguridad e higiene en el trabajo dentro de la legislación social. Como señala Leodegario Fernández Marcos¹⁷, no es necesario entrar consideraciones sobre la autonomía o no de la Seguridad Social dentro del Derecho del Trabajo y su posible y futuro desgajamiento de éste. Se trata de determinar si la seguridad e higiene en el trabajo debe ser estudiada dentro de la parte del derecho del trabajo referido al contrato de trabajo, como institución central básica de esta disciplina, o si su estudio debe incluirse en las instituciones de seguridad social. Sin tener en cuenta el aspecto preventivo de la normativa

¹⁰ B.O.E. de 27 de noviembre de 1959.

¹¹ Esta Orden ha tenido algunas modificaciones posteriores, señaladamente la de su art. 20, por Orden ministerial de 15 de diciembre de 1962; sus arts. 35, 36, 39, 87 y 93 por Orden ministerial de 9 de diciembre de 1959; su art. 89 por dos Órdenes ministeriales sucesivas de 3 y 12 de mayo de 1960, de las cuales la segunda es la vigente, y su art. 53 por Orden ministerial de 28 de marzo de 1962.

¹² Se establecía en el art. 4.f de la ley General de la Seguridad Social de 21 de marzo de 1966.

¹³ Mutualidades Laborales y Mutuas Patronales y Gabinetes Técnicos Provinciales de Higiene y Seguridad en el Trabajo (creados por el Plan Nacional) y las Delegaciones Provinciales de Trabajo.

¹⁴ B.B.O.O.E. de 22 y 23 de abril.

¹⁵ B.O.E. de 20 de julio.

¹⁶ B.O.E. de 24 de abril.

¹⁷ Leodegario FERNÁNDEZ MARCOS, *La seguridad e higiene en el trabajo como obligación contractual y como deber público*, Colección Tesis Doctorales, Sev. Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1975.

sobre accidentes de trabajo¹⁸, las normas reparadoras del mismo no tienen esa naturaleza, sino que actúan *a posteriori*, por lo que su regulación pertenece al campo de los sistemas de Previsión Social o Seguridad Social. Aparece el Servicio Social con la finalidad de prestar a las pequeñas y medianas empresas un servicio social complementario de higiene y seguridad, incluso prestaciones preventivas materiales por carecer de medios o por no tener obligación legal. Surge por el interés público de la Seguridad Social de evitar la repercusión de los costes de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a la sociedad, pues el riesgo es social al considerarse el seguro de accidentes de trabajo en la Ley de Seguridad Social de 1966, como un seguro social más dentro del Sistema de Seguridad Social.

La puesta en funcionamiento del Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo desde su creación en 1971 y hasta el final de la dictadura franquista en 1975, dependió directamente de la Dirección General de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo¹⁹. La estructura del Plan Nacional se componía por una Dirección Ejecutiva y una serie de órganos dependientes de ella:

- Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad en el Trabajo.
- Consejos Provinciales de Higiene y Seguridad en el Trabajo.
- Gabinetes Técnicos Provinciales de Higiene y Seguridad en el Trabajo.
- Centros Territoriales de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Ello implicó un importante despliegue de medios humanos y técnicos, potenciando, por un lado, el Cuerpo de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, único organismo público con competencias de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa en materia de higiene y seguridad en el trabajo; y por otro lado, dotando a los Gabinetes Técnicos Provinciales de Higiene y Seguridad en el Trabajo y a los Centros de Higiene y Seguridad en el Trabajo, de personal técnico y sanitario muy cualificado. Ante las reticencias²⁰ del Cuerpo de Inspectores de Trabajo y de Seguridad Social por considerarlo una invasión de competencias, en un intento por compensar sus deficiencias técnicas y ante

¹⁸ Desde la ley de Accidentes de Trabajo de 1900, pasando por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 31 de enero de 1900 y la Ordenanza general de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aprobada por Orden de 9 de marzo de 1971 (B.B.O.O.E. de 16 y 17 de marzo), es una constante histórica el tratamiento conjunto del doble aspecto preventivo y reparador de los riesgos laborales.

¹⁹ El Ministro de Trabajo, Licinio de la Fuente, nombró Director General de la Seguridad Social a José González de la Puerta.

²⁰ El cuerpo nacional de Inspección de Trabajo y Seguridad Social se opuso a la creación del Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo fundamentalmente por dos motivos: 1) como se ha dicho, al considerarlo una invasión de competencias, y 2) por no ver con buenos ojos el hecho de que se dotara el Plan con personal muy cualificado, pues ellos venían reclamándolo, sin éxito, desde hacía tiempo para su asesoramiento técnico. Leodegario FERNÁNDEZ MARCOS, «Las etapas hacia un concepto integral de la prevención de riesgos laborales (1971-1995)», en Federico Castellanos Mantecón, *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, Madrid, 2007, págs. 214-231.

la necesidad de coordinar las acciones en materia de higiene y seguridad en el trabajo de aquellos organismos públicos con competencia en la materia²¹, la Orden Ministerial de 9 de marzo de 1971 por la que se aprueba el Plan, refleja en su art. 9 la decisión de adscribir como Directores de los Gabinetes Técnicos Provinciales de Higiene y Seguridad en el Trabajo a funcionarios de ese Cuerpo de Inspectores, que quedaban encuadrados en la Dirección Ejecutiva del Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

La implantación del Plan fue rápida. A final del año 1975 ya se habían creado la mayoría de los Gabinetes Técnicos Provinciales de Higiene y Seguridad en el Trabajo y los cuatro Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad en el Trabajo²². Se habían contratado a más de mil Técnicos y se les había dotado de los medios e infraestructuras necesarias para llevar a cabo sus actuaciones de manera eficaz.

La efectiva labor formativa y divulgativa realizada²³, llevó a la adquisición de una gran importancia de la protección de la salud y la integridad física de los trabajadores, incluyéndose en el Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, una Sección 2.^a en su Capítulo IV, referido a la acción protectora de la Seguridad Social, y dedicada, la sección a la Higiene y Seguridad en el Trabajo, y una Sección 3.^a dedicada a la Medicina preventiva, ambas disciplinas reconocidas como Servicios Sociales de la Seguridad Social.

La muerte de Franco propició un panorama de cambio de régimen político mediante una transición realizada desde la propia legalidad franquista, es decir, desde su propia Ley General de la Seguridad Social de 1974, y que afectó a la política estatal en materia de higiene y seguridad en el trabajo al exigir la conexión²⁴ entre el Servicio Social de Higiene y Seguridad, la Direc-

²¹ Más concretamente entre los Gabinetes Técnicos Provinciales de Higiene y Seguridad en el Trabajo y las Delegaciones Provinciales de Trabajo, de las que dependía la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social.

²² Son Centros Técnicos de asesoramiento y formación, para el área de su competencia. Dependen orgánicamente de la Dirección Ejecutiva del Plan Nacional y funcionalmente del Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo. Se crean los de Madrid, Sevilla, Barcelona y Bilbao.

²³ Durante los primeros meses de 1972 se realizó a nivel nacional una Campaña Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, con la finalidad de divulgar, difundir y crear conciencia de la prevención de riesgos laborales, reaccionando la opinión pública de forma positiva. El *slogan* fue «Trabajo, pero seguro». Entre las actividades divulgativas se encontraba la de instalar *stands* en los que se realizaban chequeos médicos, muestras y pruebas de equipos de protección individual como ropa ignífuga, arneses de sujeción anticaídas, extintores, todos ellos fabricados por empresas española, y educación vial para niños.

²⁴ El art. 27 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1974 señala que: «1. El Ministerio de Trabajo regulará, con carácter general o especial, las condiciones y requisitos que a efectos preventivos se han de cumplir en las Empresas y demás centros sometidos a esta Ley, en orden a la higiene y seguridad del trabajo. A tal efecto refundirá y ampliará, en su caso, las normas vigentes en la materia. 2. Previa la obtención o asignación de los recursos financieros

ción General de Trabajo y la Inspección de Trabajo. Esta exigencia requiere el aprovechamiento de todos los recursos y medios jurídicos, humanos y materiales para conseguir una mayor eficacia en la acción preventiva de los riesgos profesionales y, para ello, se procede a unificarlos en un solo Organismo, el Servicio General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que depende de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo, y en íntima conexión con la Inspección de Trabajo. Dependiendo directamente del Servicio General de Seguridad e Higiene en el Trabajo se encuentra el Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo²⁵, en el que se integran el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo, la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, la Clínica de Enfermedades Profesionales y la Organización de Servicios Médicos de Empresa. Esta nueva estructura se establece en el Real Decreto 2133/1976, de 10 de agosto, por el que se regulan los Servicios y Organismos de Seguridad e Higiene en el Trabajo²⁶ completándose con la Orden de 12 de noviembre de 1976 sobre organización del Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo²⁷.

Afectó, también, a la política de nombrar como Directores de los Gabinetes Técnicos Provinciales a Inspectores de Trabajo, superando las reticencias iniciales, pero, manteniendo la conexión con la Inspección de Trabajo en dos direcciones: Por un lado, el Jefe del Gabinete Técnico Provincial pasa a depender funcionalmente del Jefe de la Inspección Provincial de Trabajo, que dirige y orienta la acción que realice en las empresas y centros de trabajo, dejando al margen las realizadas en sus instalaciones; por otro lado, al designar como Órgano técnico asesor de la Inspección de Trabajo²⁸.

Esta nueva regulación, por tanto, otorgó una situación peculiar a este Servicio, pues se mantuvo como Servicio Social del Sistema de Seguridad Social, además de pretenderse con la misma, la coordinación de todos los organismos estatales que tenían alguna competencia en materia de seguridad e higiene en el trabajo, y siempre, bajo la dirección del Ministerio de Trabajo, y dependiendo directamente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como había fijado en 1971 el propio Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, que pierde su vigencia ante esta nueva situación política y la reciente regulación

precisos, el Ministerio de Trabajo, directamente, a través de sus servicios generales de seguridad e higiene en el trabajo, y en conexión con la Seguridad Social y sus Entidades Gestoras, fomentará la constitución de Consejos territoriales de higiene y seguridad en las ramas profesionales que así lo requieran, así como la fundación de laboratorios y centros de estudio y publicidad especializados y la realización de campañas de higiene y seguridad del trabajo».

²⁵ Aunque orgánica y funcionalmente depende de la Dirección General de Trabajo, queda adscrito, a su vez, como Servicio Común de la Seguridad Social, al servicio de Mutualismo Laboral, como señala el art. 12 del Real Decreto 2133/1976, de 10 de agosto.

²⁶ B.O.E. de 16 de septiembre.

²⁷ B.O.E. de 26 de noviembre.

²⁸ Art. 32 del Real Decreto 2133/1976, de 10 de agosto.

sobre la materia, algo que era previsible desde el momento de su nacimiento, ya que se creó con una vocación de temporalidad cumpliendo con una de sus directrices más importantes de concienciación preventiva de la sociedad, mediante la campaña de seguridad y la formación llevada a cabo por los técnicos de los Gabinetes Técnicos Provinciales.

Así, la Higiene y Seguridad en el Trabajo se transformó en una función básica, con normativa propia, que iba a ir integrándose en la legislación laboral y se pusieron en marcha programas anuales de fomento de la prevención de riesgo, en una política continuista de concienciación social y formación, dirigidos a distintos ámbitos de la sociedad y ejecutados por los incipientes Gabinetes Técnicos Provinciales de Higiene y Seguridad en el Trabajo. Entre estos programas, destacan los siguientes:

- JUVISET-76: El servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo y la Delegación Nacional de Juventud, mediante la resolución conjunta 65/76, convocaban el primer Concurso Nacional de Pintura y Redacción «Los jóvenes y la Seguridad del Trabajo», dentro de la campaña de sensibilización entre los jóvenes, y que comenzó el día 1 de agosto de 1976 hasta el 21 de noviembre del mismo año²⁹.
- CAMPAÑA DE PROTECCIÓN OCULAR: Su misión fundamental fue el apoyo a la Quincena Europea de la Visión del Trabajador³⁰.
- UNACO: Durante el año 1976 se firmó un protocolo entre el Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo y la Unión Nacional de Cooperativas del Campo, con la finalidad de aunar esfuerzos en la lucha contra los riesgos en las Cooperativas. Este objetivo se planteó con visitas de asesoramiento, control de accidentabilidad y formación de los operarios³¹.

²⁹ En la provincia de Cáceres se creó una Comisión Mixta integrada por miembros del G.T.P. y la Delegación Provincial de la Juventud, y, entre las labores desarrolladas, caben destacar la impartición de 30 charlas, 5 cursos básicos en colegios y campamentos juveniles, distribución de carteles con las bases del concurso, entrevistas en prensa y radio con miembros de la Comisión Mixta, recogida de trabajos enviados desde toda la provincia (más de 100) con su posterior exposición pública, con entrega de premios. Datos obtenidos de la Memoria Anual 1976. Actividades desarrolladas por el Gabinete Técnico Provincial de Higiene y Seguridad del Trabajo de la provincia de Cáceres. Ministerio de Trabajo.

³⁰ En el ámbito provincial de Cáceres se fomentó la protección ocular incidiendo primeramente en la instalación de protecciones en las máquinas, es decir, en el foco del riesgo, y la dotación al trabajador de equipos de protección individual. Se divulgó la campaña con la colocación de carteles en los centros de trabajo, y enviando a todos los Servicios Médicos, Colegios de Médicos y A.T.S. la información necesaria para la asistencia a coloquios que se celebraron en diversos puntos de la geografía nacional. Datos obtenidos de la Memoria Anual 1976. Actividades desarrolladas por el Gabinete Técnico Provincial de Higiene y Seguridad del Trabajo de la provincia de Cáceres. Ministerio de Trabajo.

³¹ Para coordinar las actuaciones a nivel provincial se creó la Comisión Mixta integrada por miembros del G.T.P. y por la Unión Territorial de Cooperativas del Campo. Se desarrollaron, entre otras actividades, reuniones periódicas de la Comisión Mixta, asistencia a la Asamblea Ordinaria

Se llevaron a cabo campañas provinciales de fomento de la prevención de riesgos laborales, de entre las que cabe destacar, en la provincia de Cáceres, reuniones con empresarios de la construcción, como consecuencia de la nueva normativa en el Sector de Construcción³² y su problemática, y cursos de A.T.S. de empresas.

El Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo pasó, de esta forma a denominarse Servicio General de Higiene y Seguridad del Trabajo³³, integrado en la Dirección General de Trabajo como Unidad Administrativa, y bajo la dependencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Dentro de los Gabinetes Técnicos Provinciales se integran los Centros³⁴ de Higiene y Seguridad del Trabajo que, como una de las funciones principales que tiene es las de realizar los reconocimientos médicos reglamentarios, cumplimentando los documentos correspondientes y elevando las recomendaciones oportunas, para lo cual se crearon los «circuitos médicos de reconocimientos» integrados por personal sanitario compuesto por médicos especialistas en medicina en el trabajo y Asistentes Técnicos Sanitarios (A.T.S.) de empresa orientados a la pequeña y mediana empresa.

Los cambios políticos eran muy rápidos y radicales. Tras la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977, se produce una nueva reforma de la legislación sobre higiene y seguridad en el trabajo, materializada, fundamentalmente en dos normas: El Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado, que crea el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social; y el Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo³⁵.

de U.T.E.C.O., visitas de asesoramiento a 63 centros de trabajo e impartición de una charla de mentalización y dos cursos básicos.

³² Junto a los arts. 246 a 272 de la Ordenanza Laboral de la Construcción, de 28 de agosto de 1970 (B.O.E. 5 de septiembre), en 1975 y 1976 se aprueban varias normas tecnológicas de la edificación (N.T.E.) en las que se regulan los aspectos más relevantes para la seguridad de los trabajadores en la ejecución de tres tipos de trabajos: demoliciones, vaciado y zanjas y pozos:

- Orden de 10 de febrero de 1975, por la que se aprueba la Norma Tecnológica de la Edificación N.T.E.-A.D.D./1975 «Acondicionamiento del terreno. Desmontes: demoliciones» (B.B.O.O.E. de 15 y 22 de febrero).
- Orden de 1 de marzo de 1976, por la que se aprueba la Norma Tecnológica de la Edificación N.T.E.-A.D.V./1976 «Acondicionamiento del terreno. Desmontes: vaciado» (B.B.O.O.E. de 6 y 13 de marzo).
- Orden de 29 de diciembre de 1976, por la que se aprueba la Norma Tecnológica de la Edificación N.T.E.-A.D.Z./1976 «Acondicionamiento del terreno. Desmontes: zanjas y pozos» (B.B.O.O.E. de 8 y 15 de enero de 1977).

³³ Real Decreto 2133/1976, de 10 de agosto, por el que se regulan los Servicios y Organismos de Seguridad e Higiene en el Trabajo (B.O.E. 16 de septiembre).

³⁴ Letra c) del art. 21 del Real Decreto 2133/1976, de 10 de agosto y art. 34, dos a) de la misma norma.

³⁵ B.O.E. de 18 de noviembre.

Mediante estas normas, y fundamentalmente por el R.D. Ley 36/1978, que transfiere³⁶ a la Administración Institucional del Estado y dejan, por tanto, de tener la condición de Organismos de la Seguridad Social, entre otros Servicios, el Servicio Social de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el Estado se reintegra de funciones que había asumido la Seguridad Social como Servicios Sociales, y no como propias de la misma. En base a ello, el Servicio Social de Seguridad e Higiene en el Trabajo se transfiere a la Administración del Estado como Organismo Autónomo de carácter administrativo adscrito al Ministerio de Trabajo y se crea el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo (I.N.H.S.T.) que asume todas sus funciones y competencias aunque no se transfirieron e integraron en el I.N.H.S.T. las funciones de medicina preventiva laboral, que quedan integradas en el Servicio Social de Medicina Preventiva, aunque el Real Decreto Ley 36/1978 impone la colaboración y coordinación de ambos organismos en materia de medicina laboral³⁷.

La estructura y competencias del I.N.H.S.T. se fijan y regulan en el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo³⁸, que, en su artículo primero, lo define como un Organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de personalidad jurídica, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dependiendo orgánicamente de la Subsecretaría de Empleo y Relaciones Laborales, a través de la Dirección General de Trabajo, y funcionalmente de esta última, es decir, comienza cambiando la denominación, y no afectando a la medicina preventiva, tras pasar a depender del Servicio Social de Medicina Preventiva en virtud de lo establecido en el Real Decreto Ley 36/1978 y al desarrollarse el Instituto Nacional de la Salud por Real decreto 1855/1979, de 30 de julio, se vincula a este instituto el Servicio Social de Medicina Preventiva que, posteriormente se extinguiría por Real Decreto-Ley 13/1980, de 3 de octubre, y las responsabilidades de la medicina preventiva laboral se incorporaban al Instituto Nacional de la Salud por aplicación del Real Decreto 2001/1980, de 3 de octubre, que aprobaba su reestructuración y creaba la Subdirección General de Medicina Laboral.

Los cambios producidos se traducen en:

- Se extinguen los Institutos Territoriales del Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo, creándose los Centros de Investigación y Asistencia Técnica.
- Se acaba con la dependencia directa de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al vincularse el I.N.H.S.T. a la Dirección General de Trabajo, sin perjuicio de la necesaria colaboración con aquella en ordena

³⁶ Art. 4 del Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.

³⁷ Art. 5.4 *in fine* del Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.

³⁸ B.O.E. de 22 de marzo.

comunicar todo incumplimiento empresarial en materia de prevención de riesgos laborales.

III. BREVE REFERENCIA A LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA

La transferencia de las competencias en materia de prevención de riesgos laborales a las comunidades autónomas, llevó finalmente al traspaso de los Gabinetes Técnicos Provinciales y todos sus medios técnicos y humanos.

En Extremadura la transferencia se sustanció a través del Real Decreto 640/1995, de 21 de abril³⁹, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, creándose el Centro Extremeño de Seguridad y Salud Laboral (C.E.S.S.L.A.), con dos sedes que coinciden con las de los antiguos Gabinetes Técnicos Provinciales de Badajoz y Cáceres, dotados de los medios técnicos y personales transferidos y con personal técnico cualificado de nuevo ingreso.

Se crearon en todas las comunidades autónomas, excepto en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, Institutos de seguridad y salud laboral: Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo de Madrid (I.R.S.S.T.); Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales; Instituto Galego de Seguridade y Salude Laboral (I.S.S.G.A.); Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales (O.S.A.L.A.N.), etcétera.

La evolución del sistema tiende de nuevo a la centralización administrativa mediante la integración en el futuro Organismo Estatal de la Inspección de Trabajo, Seguridad Social y Seguridad y Salud Laboral, como medida adoptada por el Gobierno actual para la racionalización, simplificación y modernización de las Administraciones Públicas, incluido en Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social⁴⁰, prevé la creación de un cuerpo de Subinspectores de Prevención de Riesgos Laborales integrado por los Técnicos del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y el acceso al mismo de los Técnicos Habilitados por las Comunidades Autónoma. La integración de todos en un mismo cuerpo de inspección agilizará la lucha contra la siniestralidad laboral, dando un nuevo aire al sistema, completándolo y mejorando la cooperación y coordinación entre administraciones.

BIBLIOGRAFÍA

CASTELLANOS MANTECÓN, Federico, *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, Madrid, 2007, págs. 214-31.

³⁹ B.O.E. de 17 de mayo de 2005.

⁴⁰ B.O. de las Cortes Generales n.º 133-1, de 24 de junio de 2011.

- CERÓN TORREBLANCA, Cristian, «Historia de la Prevención de riesgos laborales en España desde el tardofranquismo a la Transición», *Rev. Baética, Estudios de Arte, Geografía e Historia*, 33, 2011, Univ. de Málaga.
- DURÁN LÓPEZ, Federico, «El Nuevo Marco de la Prevención de riesgos laborales y el cambiante mundo del trabajo», *Revista del I.N.S.H.T. Prevención, Trabajo y Salud*, n.º 0-1999, págs. 4-9.
- FERNÁNDEZ MARCOS, Leodegario, *La seguridad e higiene en el trabajo como obligación contractual y como deber público*, Colección Tesis Doctorales, Sev. Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1975.
- GUINDAL, Mariano, *El Declive de los Dioses*, Ed. Planeta, 2011.